우리나라 環境法의 發展과 環境政策基本法의 制定

全 炳 成*

〈目 次〉

Ⅰ. 序 說
1. 環境法의 意義
2. 環境法의 歷史
Ⅱ. 우리나라 環境法의 發展過程 (1963~86년)
1. 公害防止法
2. 環境保全法
3. 海洋汚染防止法
4. 廢棄物管理法
5. 기타 法律
Ⅲ. 環境法 體系의 改編
1. 問題의 提起
2. 改編內容
Ⅳ. 環境政策基本法의 制定
1. 制定背景
2. 特徵과 體系
3. 環境基準의 維持·管理
4. 環境保全基本施策
5. 環境影響評價
Ⅴ. 結 語

Ⅰ. 序 說

1. 環境法의 意義

環境(Environment)의 개념은 매우 포괄적이다. 그것은 인간이 호흡하는 공기, 마시는 물, 식량을 얻는 땅, 그리고 인간이 즐기고 생활하는 대상인 꽃, 나무,

* 環境處書記官 (法務擔當官 및 評價制度課長 역임),
현재 미국 University of Illinois 수학중.

강, 호수 등과 생활공간, 인간을 움직이게 하는 교통수단 등 실로 다양하기 때문이다. 따라서 가장 槪括的으로 定義하면 환경은 우주를 형성하고 있는 요소들의 실체라고 할 수 있다.[1]

그러나 인간을 주체로 하여 廣意로 환경이라 하면 인간을 둘러싸고 있는 주위의 일체를 말한다.[2]

인간환경은 가시성 여부에 따라 物理的 環境(physical environment)과 社會的 環境(social environment)으로 구분할 수 있고, 그 창출의 인공성 여하에 따라 자연환경(natural environment)과 인공환경(man-made environment)으로 분류할 수 있으나,[3] 이를 종합하면 인간환경은 자연환경, 물리적 인공환경, 사회적 환경으로 구분할 수 있다.

이와 같이 환경의 개념이 광범하기 때문에 環境法의 개념도 광범하고 다양할 수 밖에 없다.

이와 같은 관점에서 볼 때 환경법이라 하면 일응 '환경에 관한 법' 혹은 '환경의 이용, 관리, 보전에 관한 법규범의 총체'라고 정의할 수 있다.[4]

따라서 환경법의 범주에는 국토이용, 도시계획 등 토지이용은 물론 공원, 도로, 주택, 농지, 환경규제등 개발과 보전에 관한 모든 법규범이 포함된다고 볼 수 있다.

그러나 여기서 다루고자 하는 환경법은 아주 좁게 해석해서 헌법에 규정된 環境權條項과 환경행정 총괄기관인 환경처에서 운영하는 法規에 대하여 살펴보기로 한다.

---

1)환경청, 80년대의 환경시책, 1987. p.3.

2)노융희, 「환경론 서설(1)」, 환경논총(서울대), 제1권 제1호, 1974, p.3.

3)Walter Isard, et al, Ecological－Economic Analysis for Regional Development(N.Y : Free Press;1972) pp. 51－52.

4)구연창, 환경법론(서울, 법문사) 1985, p. 53.

2. 環境法의 歷史

환경법의 역사는 비교적 짧다. 산업혁명을 통한 근대화를 가장 먼저 성취한 영국의 경우 환경보전을 위한 환경정책은 빅토리아시대인 13세기부터 실시되었다 하나 1848년 公衆保健法(Public Health Act)에서 최초로 수질오염에 관한 규정을 둔 것과 1863년 알칼리法(Alkali Act)에서 대기오염방지에 관한 규정을 둔 것이 그 효시라 할 수 있다.

일본의 경우 1888년에 大阪府에서 시내에 연돌이 있는 공장을 금하는 부령을, 그리고 1896년에는 『製造所 取締 規則』을 제정하여 『公害』라는 용어가 처음 사용되었다. 한편 1919년에는 都市計劃法이 제정되고, 1929년 東京都에서 공장취체규칙을, 1932년에는 大阪府에서 매연방지대책이 제정되는 등 지방공공단체의 조례에서 주로 공해문제를 규제하다가 1967년에 公害對策基本法이 제정되어 시행되고 있다.

II. 우리나라 環境法의 發展過程(1963~86년)

60년대초 본격적으로 추진된 경제성장정책과 함께 산업구조의 근대화, 인구의 도시집중, 공업단지의 형성 등이 급속히 발전하였으며, 이에 따라 환경문제도 점차 심각하게 대두되게 되었다.

따라서 필연적으로 이에 대처하기 위한 입법적 내지 행정적인 대책이 필요하게 되었다.

1963년 公害防止法이 제정된 이래 1977년에는 環境保全法이 제정되고 다시 1990년에는 환경보전법을 폐지하고 환경정책기본법등 6개법이 새로이 제정됨으로써 환경문제에 보다 적극적으로 대처할 수 있도록 하였다. 여기서는 공해방지법을 비롯한 우리나라 環境立法의 變遷過程을 살펴보기로 한다.

1. 公害防止法

해방후 빈곤의 악순환과 정치적 혼란속에서 탈피하고자 근대화를 향한 노력이 본격화된 것은 1960년대 초반부터였다.

자본과 부존자원이 빈약하고 국내시장이 협소한 불리한 여건속에서 경제개발을 효율적으로 추진하기 위하여는 외자도입에 의한 輸出主導型 成長政策이 불가피하였다.

따라서 정부는 外資導入促進法을 제정하는 한편 자립경제기반을 확고히 하기 위한 경제개발 5개년 계획을 수립하였다.

公害防止法은 1차 경제개발 5개년 계획이 수립된 다음해인 1963년 11월에 법률 제1436호로 제정되었다.

이 법은 전문 21개조에 불과한 소규모의 입법이었으며 대기, 하천, 오염, 소음, 진동을 규제하는 單一法主義의 立法方式을 취한 衛生法的 性格을 띤 법이었다.

당시 우리나라는 공해문제가 전혀 심각하지도 않을 뿐만 아니라 일반국민이 공해문제에 관하여 전혀 인식조차 하지 않고 있던 상황에서 제정되었는바, 이 법의 제정은 오히려 경제개발계획의 수립과 함께 선진국에서 환경오염선례를 염려했던 결과였다.[5)]

법의 주요내용을 살펴보면 보건사회부장관이 公害防止區域으로 지정한 지역내에 있는 공장내지 사업장이 이 법에 의한 공해방지 의무를 지도록 하였으며 公害安全基準을 설정하여 공해방지조치의 기준으로 하였다.

公害防止法에서 정하고 있는 공해방지를 위한 체제는 공해안전기준을 초과한 사업장에 대하여 공해방지조치를 명하고 이에 따르지 않는 경우에는 개선명령, 조업정지를 명할 수 있도록 하였다.

그리고 사업장에는 公害防止管理人을 두도록 하고 공해방지행정업무를 담당케 하기 위하여 環境衛生監督員을 둘 수 있게 하였다. 그리고 하수처리장의 설치 및 운용이 하천오염에 미치는 영향의 중요성에 비추어 그 설치를 보건사회부장관의 인가사항으로 함과 동시에 그 운용은 보건사회부장관의 감시하에 두도록 하였다.

---

5) 환경청, '80년대의 환경시책, 1987. p.21.
1963년에 법은 제정되었으나 시행규칙은 1967년 5월에야 제정되어 시행되었으며 공해방지를 전담하는 행정기구도 1970년 2월에 보건사회부에 공해담당관 제도가 신설되었다.

또한 보건사회부장관의 자문에 응하여 공해방지에 관한 사항을 조사·심의하기 위하여 公害防止審議委員會를 보사부에 설치하게 하였다. 벌칙은 최고형이 5만원 이상 20만원 이하의 벌금이었으며, 자유형은 정함이 없었다.

1971년 1월 법률 제2305호로 개정된 公害防止法은 전문 27개조 및 부칙으로 된 입법으로서, 그 법적 성격은 이른바 公害法的 性格을 가졌다. 환경전반에 관한 배려 없이 공해 자체의 규제, 그것도 事後的 規制에 집중된 입법이며, 따라서 환경기준제도를 전혀 알지 못하였다. 그 규제대상 역시 대기오염, 수질오염, 소음·진동 등 3대 공해였으나 여기에는 자동차배출가스, 해양오염이 포함되지 않았었다.

1971년법은 1963년법에 비하여 매우 확충·강화된 입법이며, 새로이 排出施設의 槪念을 설정하여 전국의 모든 배출시설이 그 적용대상으로 되고 공해방지구역제도는 폐지되었으며 排出許容中心으로 한 강력한 배출규제가 확충되어 설치허가 및 그 취소, 이전명령 등 제도가 신설되었다.

그리고 汚染實態調査 및 公害事前對策에 관한 규정도 각 한 조문씩 설정되었다. 公害紛爭調整制度가 설치되고 공해방지에 관한 연구 기술개발을 위하여 公害防止協會가 법인으로서 조직되었다.

뿐만 아니라 벌칙이 대폭 강화되어 처음으로 자유형이 도입되어서, 최고형이 2년 이하의 징역 또는 20만원 이상 200만원 이하의 벌금으로 되었다.

2. 環境保全法

1970년대를 지나면서 우리나라의 환경문제가 더욱 심각화, 다양화하는 양상을 띠게 되자 1963년의 공해방지법을 전면적으로 개편·보완하고 기타 환경관계법들도 보완한바 있으나 환경문제에 대처하기에는 역부족이었다.

경제개발이 가속화 됨에 따라 공단, 대도시는 물론 환경문제가 점차적으로 확산되는 추세에 있어 보다 적극적이고 근원적인 대처방안이 필요하게 되었다.

이에 따라 각종 배출시설에서 배출되는 오염물질의 절대량을 감소시키고 효율적으로 환경을 사전에 적정히 보전·이용·관리하는 것에 역점을 두고 綜合的인 環境保全對策의 樹立을 위하여 환경보전법이 1977년 12월 31일 법률 제3078

호로 제정·공포되어 1978년 7월 1일 시행됨과 동시 공해방지법은 폐지되었다. 環境保全法은 "환경오염으로 인한 위해를 예방하고 자연환경 및 생활환경을 적정하게 관리·보전함으로써 현재와 장래의 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있게 함"을 目的으로 규정하고 있다.

동법은 環境基準의 設定, 環境影響評價制度의 실시, 환경오염도의 상시측정 및 환경연구소의 설치, 특정대책지역의 지정, 사업자에 대한 환경오염방지비용 부담제의 도입 등으로 공해방지적 성격에서 環境保全的인 성격으로 전환하였다.

가) 1次 改正(1979. 12. 28)

환경보전법은 1978년 7월 1일부터 시행되어 그간 1년 남짓한 경험을 쌓았는바, 환경행정의 효율화, 적극화를 기할 수 있는 기반이 조성되지 못하였고, 환경보전에 관계있는 업무에 관하여 關係部處間의 協助가 불가결함을 절감하게 되었다. 그리고 연료용유류의 탈황문제와 환경보전법에서 타부처에 위임되어 있는 자동차배출가스규제 및 잔류성 농약의 사용에 의한 환경오염의 방지가 적극적으로 추진되지 않음이 중요한 문제로서 나타났다.

1980년 1월 環境廳이 설치되면서 환경행정업무의 소관을 環境廳長에게 이전하고 동시에 환경규제권을 이에 집중토록 법을 개정하였는바, 1979년 개정법의 주요 特徵은 ①環境保全行政業務의 환경청에로의 이관, ②環境規制權限의 環境廳에의 집중, ③規制强化, ④環境關係業務에 관한 관계부처의 협력확보 등으로 대별해 볼 수 있다.

나) 2次 改正(1981. 12. 31)

환경청이 환경행정의 중앙전담기관으로 발족한 후 본법을 시행해오는 과정에서 나타난 방지시설의 설치에 소요되는 자금의 부족, 環境影響評價 및 측정망제의 일부 미비점등을 보완·강화 하며, 환경이 사전에 적정하게 보호되고 환경보전사업을 효율적으로 운영하기 위하여 改正案을 마련, 1981년 12월 31일 법률 제3505호로 개정 공포하여 1982년 7월 1일부터 시행하였다.

동 개정의 主要內容은 ①環境影響評價의 대행, 배출시설 및 방지시설의 설치에 따른 기술검토를 위한 환경기술감리단의 설치 ②경제적 유인책으로서의 排出

賦課金制度 도입 ③環境汚染防止事業과 환경오염으로 인한 피해의 구제 및 사업자의 방지시설투자에 대한 장기저리융자등의 재원확보를 위한 환경오염방지기금의 설치 ④環境保全事業의 효율적인 수행을 위한 環境汚染防止事業團의 설치 등이다.

다) 3次 改正(1986. 12. 31)

1981년도의 環境保全法의 개정 이후 5년동안 법률의 내용은 개정되지 아니하고 그간 施行令과 施行規則만을 일부 개정하여 환경을 관리·보전하여 왔다.

그러나, 그동안 끊임없이 발전하는 생산기술의 진보와 산업활동의 다양화에 따라 새로이 발생하는 環境汚染源에 대한 규제의 필요성과 국민의 의식 및 생활수준의 향상에 따라 폭증하는 快適한 環境의 享有에 대한 욕구에 부응하기에는 그 규제수단과 현실적용시 미비점이 있어 이를 보완하여 보다 事前豫防的이고 全般的인 環境管理에 실효성 있는 환경대책을 마련할 필요가 있어 개정안을 마련, 1986년 12월 31일 법률 제3903호로 개정·공포하여 1987년 7월 1일부터 시행토록 하였다.

3. 海洋汚染防止法

해양은 해운, 수산, 조선, 관광등에 생산적으로 이용되며, 풍부한 광물자원을 갖고 있는 중요한 자원이다. 그러나 공업발전과 경제성장에 따라 수출입화물과 유류의 해상운송이 늘어나고, 인구의 증가와 생활수준의 향상에 따라 생활하수등의 오염물질의 해양유입이 점차 증가되어 海洋汚染이 漸增하고 있다.

특히 해양오염은 인접국으로의 오염 확산 및 경제수역내에서의 외국선박의 통행에 따른 문제 등 國際的인 海洋汚染 規制의 必要性에 따라 「1954年 油類에 의한 海洋의 汚染防止를 위한 國際協約」을 채택(1958년 발효)하였으며, 우리나라는 국제협력 및 해양환경 보호를 위하여 국제협약의 기준에 맞추어 "선박 및 해양시설등에서 해양에 배출하는 기름 또는 폐기물을 규제하고, 해양의 오염물질을 제거하여 해양환경을 보전함으로써 국민의 건강과 재산을 보호함"을 목적으로 海洋汚染防止法을 77년 12월 31일 법률 제3079호로 공포 78년 7월 1일부터 시행하였다. 그러나 해양의 오염은 선박이나 해양시설뿐만 아니라 내

륙으로부터 해양에 유입되는 각종 오염물질에 의한 영향을 받는다. 특히 임해공단이나 임해도시 주변해역의 해양환경은 內陸汚染源에 의하여 직접적인 영향을 받게 된다.

이런 측면에서 해양환경의 보전에 현저한 장애가 있는 해역을 특별히 관리할 수 있도록 沿岸汚染 特別管理 海域의 指定에 관한 事項을 주요내용으로 한 개정안을 81년 12월 31일 법률 제3551호로 공포·시행하였다.

國際海事機構에서 「1954년 유류에 의한 해양의 오염방지를 위한 國際協約」을 전면 개정한 「1973년 선박으로부터의 오염방지를 위한 國際協約 및 1973년 선박으로부터의 오염방지를 위한 국제협약에 관한 1978년 의정서」에 우리나라가 84년 7월 23일 가입함에 따라 이를 국내법에 수용하여 우리나라 선박이 國際海洋汚染防止基準을 준수하게 함으로써 해양환경의 보전에 이바지하고, 기타 규정의 미비점을 보완하기 위하여 1986년 12월 31일 법률 제3905호로 개정, 공포되었다.

1991. 3. 8 개정법률에서는 선박의 안전 또는 인명구조를 위한 有害液體物質의 배출 등 부득이한 경우를 제외하고는 有害液體物質의 海洋排出을 금지하고, 이를 운반하는 일정한 선박에는 유해액체물질오염방지설비의 설치를 의무화 하였으며 분뇨 등 폐기물을 저장 또는 처리할 수 있는 廢棄物汚染 防止設備의 設置를 의무화하였다.

또한 대량기름유출사고시 연안해역의 오염에 신속히 대처하고, 관계기관간의 업무협조를 원활화하여 오염방지효과를 높일 수 있도록 하기 위하여 내무부장관 소속하에 海洋汚染防止對策委員會를 두고 해양경찰청장 소속하에 地域海洋汚染防除對策協議會를 두도록 하였다.

4. 廢棄物管理法

가) 汚物清掃法

1961년 12월 30일 법률 제914호로 제정, 공포된 汚物清掃法은 그후 10여년간 개정없이 시행되어 오다가 사회 및 경제의 변화와 고도의 경제발전으로 국민의 생활양식이 변화되어 이에따른 오물의 증가와 다양화로 1973년 3월 8일 법률

제2584호로 1차 전면 개정하여 오물의 개념에 폐기물을 포함시키고 국민의 청소의무를 명문화하는 한편, 공장, 사업장, 경영자에 대하여 오물처리의무를 부과시킴으로써 보다 더 쾌적한 생활환경을 보전하기 위한 법적근거를 마련하였다. 그 후 환경청의 신설과 환경보전법 규정에 보조를 맞춰 1979년 12월 18일 법률 제3210호로 2차 개정에 이르렀는바, 동법 역시 시행과정에서 현실적으로 미흡한 부분이 나타나 1982년 4월 2일 법률 제3554호로 3차 개정을 하여 液狀廢棄物 정화조를 다수인이 사용하는 汚水淨化施設과 소수인이 이용하는 糞尿淨化槽로 구분하고, 시장·도지사가 오염처리계획을 수립케 하여 오염처리대책을 사전에 강구토록 함과 동시에 기타 분뇨정화조의 유통제조를 규제하기 위하여 분뇨정화조 제조업 등록 규정을 신설하였다.

나) 廢棄物管理法 制定

고도의 산업화와 인구의 급속한 증가로 대량의 폐기물이 배출되고 그 性狀 및 特性이 다양하여 환경에 심각한 문제로 대두되고 있다. 그러나 종래 오물청소법으로는 폐기물을 發生에서부터 收去, 再生, 燒却, 埋立에 이르기까지 모든 과정을 체계적이고도 합리적으로 관리하기가 어려웠다.

이에 따라 폐기물 처리에 관하여 전문적이고 효율적으로 관리함으로써 자연환경 및 생활환경을 보다 더 쾌적하게 보전하기 위하여, 廢棄物管理法이 1986년 12월 31일 법률 제3904호로 제정·공포되어 1987년 7월 1일부터 시행됨과 동시에 오물청소법은 폐지되었다.

당시 폐기물관리법의 주요내용은 폐기물을 一般廢棄物과 産業廢棄物로 구분하여 그 성상 및 특성에 따라 차등관리를 할 수 있도록 하고, 시장, 군수로 하여금 일반 폐기물 처리시설의 설치, 운용 등 일반폐기물 처리사업을 수행하도록 하고, 시·도시사로 하여금 관할구역안의 산업폐기물의 배출 및 처리상황 파악과 폐기물 처리사업에 대한 조정을 할 수 있도록 하며, 국가는 폐기물처리에 대한 기술의 연구, 개발, 지원을 하도록 하였으며 환경청장 및 시·도지사로 하여금 폐기물처리에 관한 기본계획을 수립하도록 하여 장기적 차원에서 國土利用綜合計劃과 연계된 埋立地의 확보, 폐기물 처리시설의 설치 등 보다 적극적이고 계획적으로 폐기물처리를 할 수 있도록 하였고, 소규모의 축산시설에도 정화시

설을 설치토록 함으로써 축산폐수로 인한 농경지 및 소하천오염을 방지하여 농촌지역의 생활환경을 개선토록 유도하였다.

산업폐기물을 배출하는 사업장을 경영하는 자는 시·도지사에게 신고하도록 하여 배출원을 파악함으로써 산업폐기물의 적정처리여부를 發生에서부터 最終處理에 이르기까지 철저히 감시·감독할 수 있도록 하였으며, 국가 또는 시·도지사등이 산업폐기물의 廣域處理를 위하여 처리시설을 설치·운영토록 하여 민간인이 처리하기 어려운 特定有害廢棄物의 처리시설 또는 매립시설을 설치·운영함으로써 폐기물의 불법처리로 인한 환경오염방지에 역점을 두었다.

한편 1991년 3월 8일 개정 공포된 廢棄物管理法에서는 오수, 분뇨, 축산폐수에 관한 사항을 분리하여 汚水, 糞尿 및 畜産廢水의 處理에 관한 法律을 별도로 제정하는 등 전면적인 개정을 하였다.

그 주요내용을 보면 폐기물을 종전에는 일상생활에서 발생하는 一般廢棄物과 사업활동에서 발생하는 産業廢棄物로 분류하던 것을 종전의 일반폐기물과 사업활동에서 발생하는 산업폐기물중 국민보건에 유해하지 아니한 산업폐기물은 一般廢棄物로 분류하고, 국민보건에 유해한 산업폐기물은 特定廢棄物로 분류하여 일반폐기물은 지방자치단체가, 특정폐기물은 국가가 책임관리를 하도록 하고 환경처장관 또는 시, 도지사는 폐기물처리에 관한 종합계획에 따라 폐기물처리시설설치계획을 결정·고시하고, 폐기물처리시설의 설치에 필요한 토지, 건물 등을 수용·사용할 수 있도록 하였으며, 읍이상의 도시지역을 중심으로 하는 特別淸掃地域을 지정하여 서울특별시장·직할시장·시장·군수가 일반폐기물 처리책임을 지도록 하던 종전의 특별청소지역지정제를 폐지하고 전국을 일반폐기물관리구역으로 하여 시장, 군수, 구청장이 일반폐기물처리 책임을 지도록 하되, 시장·군수·구청장이 지정하는 일부지역은 그 대상에서 제외할 수 있도록 하였다.

또한 환경처장관은 유해물질이 함유되거나 다량으로 제조·수입되는 일정한 제품·용기에 대하여는 당해 제품·용기가 폐기물이 되는 경우 그 회수·처리에 소요되는 비용을 제조업자 또는 수입업자로 하여금 廢棄物管理基金에 매년 예치하게 할 수 있도록 하였으며 폐기물의 재활용 및 적정처리를 위한 재원을

확보하기 위하여 폐기물관리기금을 설치하고 환경처장관이 기금을 운용·관리토록 하되, 환경처장관은 기금의 운용·관리에 관한 업무를 合成樹脂廢棄物處理事業法에 의한 韓國資源再生公社에 위탁할 수 있도록 하였다.

5. 기타 법률

이 밖에 유해화학물질의 분류와 이들의 취급방법 및 관리자의 자격, 제조, 수출입업 및 판매업 등록에 관한 사항등을 정하기 위하여 제정된 有害化學物質管理法, 합성수지 폐기물의 수집·처리 및 비용부담등 에 관한 사항을 규정함으로써 폐기된 자원의 재활용과 자연환경의 보전에 기여함을 목적으로 1979년 12월 28일 법률 제3182호로 제정된 合成樹脂廢棄物處理事業法, 환경오염방지사업단을 설립하여 환경오염방지사업을 효율적으로 수행하게 함으로써 환경보전에 기여함을 목적으로 1983년 5월 21일에 제정된 環境汚染防止事業團法이 있다.

III. 環境法 體系의 改編

1. 問題의 提起

환경법의 立法方式은 대체로 세가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째는 單一法主義로서 모든 환경문제를 하나의 법률에 총괄적으로 규정하는 것이며, 둘째는 複數法主義로서 오염종류별 또는 규제대상별로 여러개의 독립된 법을 제정하는 방식이며, 세째는 위의 두 입법주의를 절충하여 단일법을 기본으로 하고 단일법에 포함시킬 수 없는 사항들은 個別法을 따로 마련하는 折衝主義이다.

先進國의 경우 대부분 複數法主義를 채택하고 있다. 이것은 이들 국가들이 일시에 많은 개별적 환경법률을 제정한 것이 아니고 환경오염을 일찍부터 경험한 탓으로 가시적인 환경오염을 그때그때 법률을 통하여 규제하였던 탓으로 개별적인 복수입법을 초래했다고 보는 것이 타당할 것이다. 한편 국가가 주도하는 산업화로 인하여 야기된 환경오염을 어느 시점에서 일시에 경험하는 開發途上國은 單一法을 채택하는 성향을 보일 것인바, 우리나라의 경험이 바로 이에 속할

것이다.[6]

그러나 이러한 單一法체계로는 날로 심각해지는 환경문제에 능동적이고 신축적으로 대응하기가 어려운 점이 있다.

우리나라의 경우 단일법인 環境保全法에 대기, 수질, 소음, 진동 등 여러가지 오염현상을 규제함으로써 법운용에 경직성을 초래했을 뿐만 아니라 오염대상별로 구체적이고 시의성 있는 대책을 마련하기가 어려운 실정에 있었다.

이에 따라 환경보전법을 複數法化 하고, 환경정책의 기본방향과 이념을 정립하며 나아가 환경권을 구체화할 環境政策基本法의 제정이 필요하다는 주장이 제기되었다.[7]

정부도 고무풍선처럼 불어나는 환경문제에 보다 적극적으로 대처할 필요성을 인식하고 1987년부터 환경법 체계의 개편작업을 본격적으로 착수하여 3년 남짓 각계의 의견을 수렴하고 수정 보완하는 과정을 거쳐 1990년 8월 종래의 환경보전법을 폐지하고 環境政策基本法과 각 個別法으로 법체계를 전면적으로 개편하였다.

2. 改編內容

앞에서도 살펴본바와 같이 종래 환경법의 법체계는 환경보전법을 근간으로 海洋汚染防止法, 廢棄物管理法, 毒物 및 劇物에 관한 法律, 合成樹脂廢棄物處理事業法, 環境管理工團法이 있었으나 1990년 8월에 環境保全法을 環境政策基本法, 大氣環境保全法, 水質環境保全法, 騷音·振動規制法, 環境汚染被害紛爭調整法으로 전면 개편하였으며 1991월 3월에는 汚水, 糞尿 및 畜產廢水의 處理에 관한 法律이, 그리고 동년 5월에는 環境犯罪處罰에 관한 特別措置法이 제정 공포되었다.

---

6) 환경과학연구협의회, 환경행정의 제도적 기반분석, 평가 및 개선책강구, 1989. p.197.

7) 미국의 경우 1969년 國家環境政策法(NEPA)이 제정되고 일본은 1967년 공해대책기본법이 제정되었다.

〈環境法 體系 比較〉

8)畜產廢水에 관하여는 環境保全法과 廢棄物管理法에서 각각 규정하고 있었다. 즉 대규모 축산시설은 환경보전법에서, 기타시설은 폐기물관리법에서 규정하던 것을 오수, 분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률에서 이를 일원화하였다.

또한 환경보전법에 규정되어 있는 자연환경보전에 관한 조항과 환경오염방지사업비용부담에 관한 조항은 환경보전법 부칙에서 별도의 입법이 있을 때까지 그 효력을 지속하는 것으로 규정하고 있었으나 자연환경보전대책을 위한 自然環境保全法과 環境汚染費用負擔 및 오염유발부담금 제도실시등을 위한 環境改善費用負擔法이 1991년 12월 31일 각각 제정, 공포되었다.

Ⅳ. 環境政策基本法의 制定

1. 制定背景

環境立法은 환경정책의 문서화이고 환경행정은 이를 실천하는 과정이라고 말할 수 있다. 따라서, 환경입법의 제정과 그 시행은 환경보전이라는 새로운 목적의 달성을 위하여는 더 없이 중요한 것이다.[9] 환경보전의 목적을 달성하기 위하여는 흔히 환경정책 내지는 환경행정은 綜合化, 積極化, 一元化, 計劃化, 科學化, 效率化, 民主化될 것이 요청된다고 말하곤 한다.[10]

따라서, 환경입법도 이와같은 환경보전의 목표를 실현하기 위한 방향을 지향해야 하는 것은 당연하다 할 것이다. 環境政策基本法 제정은 경제발전에 상응하는 환경보전체계를 구축하는등 그간 우리나라의 환경행정 여건변화에 대응하기 위한 시대적 요청에 의하여 제정되었다고 할 수 있는데 그 이유는 다음과 같다.

---

9) 환경과학연구협의회, 환경행정의 제도적 기반분석, 평가 및 개선책 강구, 1989, p.205.

10) 구연창, "한국환경행정의 오늘과 내일", 경희행정논총 제2권 제1호(1986), p.28.

가) 環境政策基本方向의 定立

그간 환경문제에 관한 여러가지 대책에도 불구하고 환경오염은 더욱 심화되는 경향을 보여왔다. 이러한 이유는 환경입법 및 대응체계가 對症療法的인 범주를 벗어나지 못한데에도 큰 원인이 있다고 볼 수 있다.

일반적으로 환경보전은 경제개발이나 국방등의 국가목적과 상충하는 경우에 도외시당하는 경향이 있다. 이러한 경향은 개발도상국일수록 더욱 현저하다. 특히 경제성장과 환경보전의 두 가치간의 관계를 어떻게 정립하느냐에 따라 매우 추상적이긴 하지만 環境政策의 指導理念은 經濟成長優先主義, 經濟成長·環境保全調和主義, 環境保全優先主義 중의 어느 하나로 특징지워진다. 선진제국의 경우에는 1970년을 지나면서 환경보전우선주의로 지향해온 경향을 보여주고 있다.

1977년 환경보전법 제정 당시만해도 우리나라 환경정책의 기본철학은 經濟成長優先主義였다. 1980년대 들어서면서 경제성장과 환경보전의 조화를 위한 노력이 시도되기 시작하다가 제6공화국 헌법에서 환경권 조항을 보다 구체화 함으로써 정부는 경제성장과 환경보전 조화주의에 대한 의지를 천명하였다고 할 수 있다.[11]

환경정책기본법의 제정은 개발에 대응되는 개념인 보전에 대한 국가의 기본철학과 정책방향을 제시함으로써 환경대책의 강화와 함께 국민의 쾌적한 환경에 대한 욕구를 충족시키기 위한 環境政策上의 基本哲學을 입법화 한 것이다.

나) 環境行政의 綜合調整機能 强化

환경문제는 인간의 모든 생산활동과 관련을 가지고 있는 것이므로 환경업무도 다양하기 마련이다. 따라서 환경오염의 제거와 예방에 관한 관련 시책이 각 부처에 분산 다기화되어 이를 종합조정할 필요성이 절실하였다.

---

11) 제6공화국 헌법 제35조 제2항에서는 "환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다"라고 규정함으로써 환경권보장을 위한 새로운 법 제정의 필요성이 대두되었다.

예를 들면, 국토의 보전과 가장 관련이 많은 국토의 이용과 개발은 建設部에서, 공업단지 입주업종과 입주업체 선정은 商工部에서, 대기보전과 가장 밀접한 에너지 수급은 動力資源部에서, 산림보호는 山林廳에서 담당하고 있는 등 환경관련 업무가 무려 15개 부처에 분산되어 추진되고 있다.

이와같은 이유때문에 환경문제는 환경행정전담기관만의 노력만으로 해결될 수 없다. 정부내의 각 부처는 물론 생산과 소비활동의 주체인 국민과 기업이 모두 동참해야 해결이 가능한 것이다. 環境政策基本法은 각 부처에 분산되어 있는 복잡다기한 환경관련 업무를 종합 조정하여 환경보전 업무의 효율화를 기하려는

구 분	農業基本法	中小企業基本法	國土建設 綜合計劃法.	科學技術振興法
구 성	7개장 37개조	35개조	5개장 28개조	15개조
특 성	· 농업정책에 관한 기본법 · 정부의 농업정책에 관한 방향설정 및 기본원칙 선언	· 중소기업 정책의 방향설정 및 기본시책규정 · 국가 또는 정부에 대한 정책추진 및 입법의무 부과	· 우리나라 건설계획의 기본적, 국토의 경제적, 사회적, 문화적 발전 도모 · 국토의 자연적 조건을 종합적으로 이용·발전·보전 · 산업입지와 생활환경의 적정화 도모	· 과학기술의 진흥을 위한 기본적 종합적 시책 규정 · 국가 및 지방자치단체에 대한 정책추진 의무부과 · 장기종합계획과 기본시책 수립, 관계부처 업무의 종합조정
성 격	선 언 적	선 언 적	선언적 집행법적	선언적 집행법적
特別法	農村近代化促進法등 22개 법령	中小企業振興法등 7개 법령	國土利用管理法등 5개 법령	技術開發促進法등 11개 법령

것이며, 나아가 국민과 기업의 환경보전에 대한 역할을 정립하기 위한 것이다.[12]

다) 環境法體系 改編의 必要性

환경대책이 적극적으로 추진되지 아니하는 국가에서는 단일의 환경법을 제정하여 환경입법의 구색을 갖추는 것이 보통이다. 그러나 환경정책이 적극화되면 단일법 체계로는 적지 않은 문제점이 뒤따른다. 즉, 다양한 환경문제를 단일법에 규정함으로써 立法의 肥大化 現象을 가져오게됨은 물론 법운용에 신축성을 기하기가 어렵다.

따라서 종래 환경보전법을 폐지하고 汚染對象 分野別로 개별법화 하였는바, 環境政策基本法은 헌법상의 환경권과 환경보전의무를 구현하기 위한 각종의 개별대책법의 기본지침을 명백히 해 줌으로써, 憲法과 環境對策法을 連繫시켜 주는 중요한 기능을 담당하게 된다. 헌법은 단지 추상적인 환경권과 환경보전의무를 선언하고 있을 따름이고, 반면에 환경대책법들은 구체적인 환경오염방지등 환경대책을 정하고 있다. 따라서 환경대책법의 기본방향과 상호관계를 정립해 주는 기본법의 제정은 환경법의 체계상으로도 불가결하다 할 것이다.[13]

2. 特徵과 體系

가) 環境政策基本法의 特徵

1) 政策法으로서의 性格

환경정책기본법은 그 법적 성격이 규제법이나 집행법이 아닌 政策法(policy law)이다. 환경관계의 個別對策法들의 헌법으로서의 지위를 가지게 된다.

따라서 個別環境對策法의 기본내용에 관하여는 물론이거니와 환경에 관계되는 각종의 국가정책에 대하여도 구속력을 가지게 된다.

---

12) 국가정책을 보다 종합적, 효율적으로 추진하기 위하여 기본법을 제정한 예는 여러군데서 찾아 볼 수 있다. 농업기본법, 중소기업기본법, 국토건설종합계획법등이 그 예이다.

13) 환경과학연구협의회, 환경행정의 제도적 기반분석, 평가 및 개선책 강구, p. 208.

기본법의 성격은 환경정책의 기본원칙을 선언하는 정책법이지만, 경우에 따라서는 節次法 내지는 規制的 內容의 規定을 포함할 수도 있으며, 이것이 정책법의 본질을 침해하는 것은 아니다. 環境影響評價節次등 행위강제적인(action-forcing) 규정을 두고 있는 美國의 國家環境政策法(National Environmental Policy Act : NEPA)이 그 좋은 예가 된다.

2) 法內容上의 特徵

環境政策基本法은 ①환경정책에 있어서의 基本理念을 천명하고 있으며, ②환경권 및 환경보전업무의 基本原則을 선언하고 있고, ③환경정책의 적극화, 종합화, 과학화, 계획화를 도모하기 위한 基本指針을 제시함으로써 정부로 하여금 필요한 입법 및 시책 강구의 책무를 명백히 하고, ④자연환경의 보전을 위한 입법내용을 확충하고, ⑤환경정책의 수립·추진을 위한 綜合, 調整의 기능을 정립하고 있음을 그 주요 특징으로 하고 있다.

3) 立法例的 特徵

환경정책기본법은 그 입법내용의 구성에 있어 미국의 NEPA 방식에 따르지 않고, 일본의 公害對策基本法의 방식에 따르고 있다. 따라서 의회의 환경보전에의 의지 및 정부의 의무를 선언하는 방식에 의하지 않고, 환경정책 전반에 걸친 정부의 기본방침을 밝히고 있다. 그러나 일본의 공해대책기본법에 비하여 환경영향평가 및 환경기준등에 관한 규정을 두어 그 내용이 훨씬 확충, 보완된 점이 특징이다.

다만, 이들 중에는 현행법을 통하여 이미 실시되고 있는 것의 기본방침을 천명하고 있어 실질적으로는 현행의 정책을 확인하는 의미를 가지는 것도 적지 아니하다.

나) 外國의 立法例

1969년에 제정된 美國의 環境政策法(NEPA)은 제2조에서 "인간과 환경사이에 생산적이고 쾌적한 조화를 이루며 환경과 생태계에 대한 손상을 방지·제거하며, 국가의 중요한 생태계와 천연자원에 대한 이해를 증진시키는 것을 국가의 기

본정책"으로 천명하고 있다.

이 법은 시행되자마자 큰 주목을 받았다. 環境保存論者들은 NEPA를 환경을 위한 大憲章(Magna Carta for the Environment)라고 칭송한 반면, 에너지업계는 "가장 귀찮고 말썽을 일으키는 법률"이라고 불렀다.[14]

미국의 환경정책법은 선언적 성격을 띠고 있으나 대상이 광범위하기 때문에 막대한 량의 판결을 창출함으로써 환경보전에 지대한 역할을 하고 있다.

한편 1967년 제정된 日本의 公害對策基本法은 공해대책의 종합적 추진을 도모함으로써 국민의 건강과 생활환경을 보전하는 것을 목적으로 하는 소위 公害憲法이라 할 수 있다. 특히 이법은 공해방지와 관련된 사업자, 국가, 지방자치단체 및 주민의 책임과 의무를 명백히 하는 동시에 행정부가 취하여야 할 구체적 대책을 제시하고 있다.

일찌기 미나마따병등 끔찍한 공해사건을 경험한 일본이 공해대책기본법을 서둘러 제정한 것은 당연한 일이었다. 이 법이 제정된 1967년까지도 일본의 고도성장에 따른 부작용으로 전국 각지에서 심각한 공해피해가 발생되고 있는 시기였으며, 산업활동에서 발생하는 대기오염, 수질오염등으로 생활환경은 물론 사람의 건강과 생명까지도 침해하고 있었다.

公害對策基本法은 산업활동에 따른 오염피해의 발생을 억제하는 것이 목적으로 宣言的 성격을 띠고 있는 것이 특징이며, 구체적인 오염규제는 개별법에서 규정하고 있다.

다음표는 미국의 환경정책법과 일본의 공해대책기본법, 우리나라의 환경정책기본법을 비교한 것이다.

---

14)이상돈, 환경정책법(서울, 아세아문화사), 1985. p.22.

구 분	미 국	일 본	한 국
명 칭	國家環境政策法 (NEPA)	公害對策基本法	環境政策基本法
제정 년도	1969	1967	1990
구 성	2개장 12개조	4개장 31개조 및 부칙	5개장 41개조
특 징	· 연방정부 각기관 환경시책의 통일성과 조정적 기능 · 환경영향평가제도의 최초 도입 · 국가환경정책의 선언 －인간과 환경과의 조화 증진 －환경과 생물권에 대한 피해방지 －생태계와 자연원칙에 대한 이해 증진 · 의회의 환경에 대한 의지와 정책 천명 · 연방정부의 항구적 책무 선언	· 기본이념(목적)을 경제시책보다 상위의 개념으로 취급 · 사업자, 국가 및 지방자치단체의 공해방지에 관한 책무 선언 · 공해방지에 관한 기본적 사항규정, 공해대책의 종합적 추진 도모 · 특정지역에 대한 공해방지계획의 중점적 수립·추진	· 국가 환경정책의 기본적 방향제시 및 정책추진내지 입법의무 규정 · 국가환경정책의 이념적 기초 확립 · 환경관계법령간의 기본법으로서 역할 · 법 실효성 확보를 위하여 각 개별법에 의한 구체적 추진
개별법	· 각주의 환경보호기본법, 대기청정법등 분야별 13개법령	· 대기오염규제법등 분야별 22개 법령	· 대기오염보전법등 분야별 14개 법령
성 격	· 선언적 (복수법주의)	· 선언적 (복수법주의)	· 선언적 및 집행적 (복수법주의) · 총괄적 환경정책법
기 타	· 환경위원회 대통령 소관, 전문가 3인으로 구성	· 공해대책심의회 －총리대신소속, 관계행정기관장으로 구성 · 중앙공해대책심의회	· 환경보전위원회 －국무총리가 위원장, 위원은 관계부처 장관 및 민간인으로 구성

다) 環境政策基本法의 槪觀

현행 環境政策基本法은 5개장 41개조 및 부칙으로 구성되어 있다.

第1章 總則에서는 목적(제1조), 기본이념(제2조), 용어의 정의(제3조), 국가 및 지방자치단체의 책무(제4조), 사업자의 책무(제5조), 국민의 권리와 의무(제6조), 오염자의 비용부담책임(제7조), 국회에의 보고(제8조), 방사성물질에 의한 환경오염의 방지(제9조)에 관한 규정을 두고 있다.

第2章 環境保全計劃樹立 등은 5개절로 되어 있는바, 第1節 環境基準에서는 환경기준의 설정(제10조)과 환경기준의 유지(제11조)에 관하여, 第2節 基本的 施策에서는 환경보전 장기종합계획의 수립(제12조), 장기계획의 내용(제13조), 장기계획의 시행(제14조), 환경오염의 조사(제15조), 환경보전지식 및 정보의 보급(제16조), 국제협력(제17조), 환경과학기술의 진흥(제18조), 환경오염방지시설의 설치, 관리(제19조), 배출규제(제20조), 유해화학물질의 관리(제21조), 특별종합대책의 수립(제22조), 영향권역별환경관리(제23조)에 관하여 규정을 두고 있다.

또 第3節 自然環境의 保全에서는 국가와 국민의 자연환경의 보전노력(제24조), 자연환경보전의 기본원칙(제25조)을 천명하고 있으며

第4節 環境影響評價에서는 환경영향평가서의 작성등(제26조), 환경영향평가서의 검토(제27조), 환경영향평가서의 사후관리(제28조)에 관한 규정을 두고 있으며, 第5節 紛爭調整 및 被害救濟에서는 분쟁조정(제29조), 피해구제(제30조), 환경오염피해에 대한 무과실책임(제31조)에 관한 규정을 두고 있다.

第3章 法制 및 財政的 措置에서는 법제상의 조치등(제32조), 지방자치단체에 대한 재정지원(제33조), 사업자에 대한 재정지원(34조), 조사, 연구 및 기술개발에 관한 재정지원(제35조)에 관한 규정을 두고 있다.

第4章 環境保全委員會, 環境保全諮問委員會, 環境保全協會에서는 환경보전위원

회의 설치(제34조), 환경보전자문위원회(제37조), 환경보전협회(제38조)의 설치에 관한 규정을 두고 있다.

第5章 補則에서는 환경감시원(제39조), 환경기술감리단(제40조), 권한의 위임 및 위탁(제41조)에 관한 규정을 두고 있다.

3. 環境基準의 維持·管理

가) 環境基準의 意義

環境基準(Standards of Environmental Quality)이란 쾌적한 환경을 보전하고 사람의 건강을 보호하기 위하여 요구되는 환경상의 조건을 의미한다.

이러한 환경기준은 오염물질의 인체건강에 대한 유해성 여부가 검증될 수 있어야 하고, 측정 가능하여야 하며, 저감이 기술적으로 가능하여야 하기 때문에 지역의 성격, 국가발전의 정도, 정부의 환경보전 의지등을 종합적으로 고려하여 설정되어야 한다.

환경기준을 결정하는데 있어 정확한 현실진단 및 장래의 예측을 기초로 국민경제, 과학기술의 수준 및 기업의 능력을 충분히 고려한 환경정책적인 검증 및 국민적인 합의에 바탕을 두지 아니하고, 우리와 제반 여건이 상이한 외국의 사례만을 고집하여 사회적, 경제적인 제반 여건에 대한 고려없이 단시일내에 이와 동일한 수준으로 환경을 개선하겠다는 의욕만 앞세울 경우 해결책은 제시하지 못하게 되고, 現實과 理想사이의 乖離에서 오는 문제점만 부각시킬 우려가 있다.

환경입법상의 대부분의 제도 내지 조치는 환경기준의 유지 확보를 위해 추진되는 것으로 이해될 수 있으며, 이러한 점에서 환경기준은 환경행정의 구심점인 동시에 政策目標로서의 지위를 차지한다.

환경기준의 法的 性格에 대하여는 나라마다 다소 다르다. 美國에서는 연방정부가 標準(criteria)을 설정 공포하고, 이를 기초로 하여 인간의 건강에 착안한 환경기준과 생활환경에 착안한 환경기준을 정하도록 되어 있다. 그리고 각 지방정부는 환경기준을 시행·유지하기 위한 계획을 작성하여 環境保護處(Environmental Protection Agency)의 승인을 얻어야 한다.

이러한 미국의 환경기준은 規制基準(standards)으로서의 성격을 지니고 있다.

日本의 경우 공해대책기본법상의 환경기준은 정부가 行政上의 목표로서 설정하고 이를 달성·유지하기 위하여 공해방지계획, 배출기준의 강화등 대책을 강구하여야 한다.[15] 그러나 일본의 환경기준은 공해대책 추진에 있어 행정상의 목표일뿐 법적인 구속력은 가지지 아니한다.[16]

우리나라는 環境政策基本法 제10조에서 "정부는 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경기준을 설정하여야 하며, 환경여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다."고 규정함으로써 환경조건의 유지·개선을 위한 정부의 의무를 부과하고 있으며, 동법 제11조에서는 환경기준 유지를 위하여 환경에 관련되는 법령의 제정과 행정계획의 수립 및 사업의 집행을 할 경우에는 ①環境惡化의 豫防 및 그 原因의 除去 ②環境汚染地域의 原狀回復 ③새로운 科學 技術의 사용으로 인한 環境 危害의 豫防 ④環境汚染防止를 위한 財源의 適正配分을 고려하도록 하고 있다.

환경정책기본법상의 환경기준은 일본과 마찬가지로 地域環境條件의 維持 改善을 위한 行政目標로서의 성격을 지니고 있다. 그러나 환경기준이 초과될 경우 국가는 특별대책지역의 지정, 배출규제의 강화등 기준유지를 위한 적절한 조치를 취하여야 할 것이다.

이것은 국민에 대한 정부의 정책 의지의 표현이며 나아가 정부는 이를 유지해야 할 의무가 있기 때문이다.

나) 環境基準과 排出許容基準

환경기준은 환경보전을 위하여 요구되는 수준을 數値的으로 표현한 것으로서 이를 달성하기 위하여는 오염물질을 배출원에서 억제하는 한편, 시설입지의 적정관리등 종합적 대책이 필요하다.

환경오염방지를 위하여 보편적으로 이용되어온 규제수단은 배출기준을 통한 규제 즉, 排出許容基準(Permissible Emission Standards)이다.

---

15) 공해대책기본법 제9조

16) 岩田幸基 編, 公害對策法 解說(東京 : 新日本法規, 1971), p. 165.

그러나 비록 배출규제가 확보된다 하더라도 무수한 오염원으로 부터 오염이 집적될 경우 인체의 건강은 물론 생물의 생육 환경에 치명적인 결과를 초래할 수도 있다.

결국 개개의 오염원에 대한 배출기준을 통한 배출 규제만으로는 사람의 건강보호와 기대되는 환경조건은 확보할 수 없다. 여기에 환경상의 조건으로서 사람의 건강을 보호하고 생활환경을 보전하기 위하여 유지될 것이 요청되는 기준을 정하여야 할 필요성이 강조되어 이른바 환경기준에 의한 규제방식이 등장하게 되었다.[17]

환경기준과 배출허용기준의 差異點은 排出許容基準이 배출시설에서 배출되는 오염물질의 最大許容量 또는 最大許容濃度로서[18] ①법적 구속력을 갖는 규제기준인 동시에 ②수범자는 사업장의 경영자 또는 관리자이며 ③위반시에는 처벌의 대상이 되는 반면, 環境基準은 ①행정목표내지 구심점으로서 법적 구속력을 갖지 않으며 ②수범자는 국가 또는 지방자치단체이며 ③기준이 지켜지지 않을 경우에 처벌의 대상은 되지 않는다.

그러나 환경기준을 유지하기 위한 가장 중요한 수단중의 하나가 배출허용기준이며 환경기준은 곧 배출허용기준의 설정의 전제가 된다는 점에서 양자는 상호 밀접한 관계에 있다.

다) 現行 環境基準

1) 環境基準 設定項目

환경기준설정 분야는 대기·소음·수질 3개 분야로서, 大氣分野는 ①아황산가스(SO_2) ②일산화탄소(CO) ③질소산화물(NOx) ④부유분진(TSP) ⑤옥시탄트(O_3) ⑥탄화수소(HC) ⑦납(Pb)의 7개 항목이고, 騷音分野는 철도소음, 항공기소음 및 건설작업장 소음을 제외한 모든 소음을 대상으로 하며, 水質分野는

17) 구연창, 전게서, p.299.

18) 최대허용량에 대해 규제하는 것은 이른바 총량규제 제도이고, 최대허용농도를 규제하는 것은 농도규제 제도이나 우리나라 환경법에서는 후자에 의한 규제방법을 취하고 있다.

하천 BOD등 14개 항목, 호소 COD등 16개 항목, 해역 COD등 17개 항목으로 구분하여 환경기준을 설정하였다.

2) 環境基準

환경정책기본법 제2조의 규정에 의한 환경기준은 다음과 같다.

1. 대기

항 목	기 준
아황산가스 (SO_2)	연간 평균치 0.05ppm 이하 24시간 평균치 0.15ppm 이하(연간 3회이상 초과하여서는 아니된다)
일산화탄소 (CO)	1개월평균치 8ppm 이하 8시간 평균치 20ppm이하(연간 3회이상 초과하여서는 아니된다)
이산화질소 (NO_2)	연간평균치 0.05ppm 이하 24시간평균치 300μg/m^2 이하(연간 3회이상 초과하여서는 아니된다)
부유분진	연간평균치 150μm^2 이하 24시간평균치 300μm^2 이하(연간 3회이상 초과하여서는 아니된다)
옥시탄트 (O_3)	연간평균치 0.02ppm 이하 1시간 평균치 0.1ppm 이하(연간 3회이상 초과하여서는 아니된다)
탄화수소 (HC)	연간평균치 3ppm 이하 1시간 평균치 10ppm 이하 (연간 3회이상 초과하여서는 아니된다)
납(PB)	1.5μ/m^3/3월 이하

2. 소음

(단위 : Leq dB(A))

지 역 구 분	적용대상지역	기 준	
		낮 (06 : 00－22 : 00)	밤 (22 : 00－06 : 00)
일 반 지 역	"가"지역	50	40
	"나"지역	55	45
	"다"지역	65	55
	"라"지역	70	65
도로변지역	"가"및 "나"지역	65	55
	"다"지역	70	60
	"라"지역	75	70

비고 : 1. 지역구분별 적용대상지역의 구분은 다음과 같다.

가) "가"지역
(1) 국토이용관리법 제6조의 규정에 의한 자연환경보전지역, 관광휴양 지역 및 취락지역중 주거지구
(2) 도시계획법 제17조의 규정에 의한 녹지지역
(3) 도시계획법시행령 제15조의 규정에 의한 전용주거지역
(4) 의료법 제3조의 규정에 의한 종합병원의 부지경계에서 50미터 이내의 지역
(5) 교육법 제81조의 규정에 의한 학교의 부지경계에서 50미터 이내의 지역

나) "나"지역
(1) 국토이용관리법 제6조의 규정에 의한 취락지역중 주거지구외의 지구
(2) 도시계획법시행령 제15조의 규정에 의한 일반주거지역 및 준주거지역

다) "다"지역
(1) 도시계획법 제17조의 규정에 의한 상업지역
(2) 도시계획법 시행령 제15조의 규정에 의한 준공업지역

라) "라"지역
(1) 도시계획법시행령 제15조의 규정에 의한 일반공업지역 및 전용공업 지역
(2) 국토이용관리법 제6조의 규정에 의한 공업지역

2. 도로라 함은 1종렬의 자동차(2륜자동차를 제외한다)가 안전하고 원활하게 주행하기 위하여 필요한 일정폭의 차선을 가진 2차선이상의 도로를 말한다.
3. 이 소음환경기준은 철도소음, 항공기소음 및 건설작업소음에는 적용하지 아니한다.

3. 수질

가) 하천

구분	등급	이용목적별 적용대상	기준				
			수소이온농도 (PH)	생물화학적산소요구량 (BOD) (mg/l)	부유물질량 (SS) (mg/l)	용존산소량 (DO) (mg/l)	대장균군수 (MPN/100ml)
생활환경	I	상수원수1급 자연환경보전	6.5－6.8	1이하	25이하	7.5이상	50이하
	II	상수원수2급 수산용수1급 수영용수	6.5－6.8	3이하	25이하	5이상	1,000이하
	III	상수원수3급 수산용수2급 공업용수1급	6.5－6.8	6이하	25이하	5이상	5,000이하
	IV	공업용수2급 농업용수	6.0－8.5	8이하	100이하	2이상	－
	V	공업용수3급 생활환경보전	6.0－8.5	10이하	쓰레기 등이 떠있지 아니할것	2이상	－

구분	등급	기준
사람의 건강 보호	전수역	카드뮴(CD) : 0.01mg/l이하, 비소(Aa) : 0.05mg/l이하, 시안(CN) : 검출되어서는 안됨, 수은(Hg) : 검출되어서는 안됨, 유기인 : 검출되어서는 안됨, 연(Pb) : 0.1mg/l이하, 6가크롬(Cr) : 0.05mg/l이하, 음이온 계면활성제(ABS) : 0.5mg/l이하

비고 : 1. 수산용수 1급 : 빈부수성수역의 수산생물용
2. 수산용수 1급 : 중부수성수역의 수산생물용
3. 자연환경보전 : 자연경관등의 환경보전물용
4. 상수원수 1급 : 여과등에 의한 간이정수처리후 사용
5. 상수원수 2급 : 침전여과등에 의한 일반적 정수처리후 사용
6. 상수원수 3급 : 전처리등을 거친 고도의 정수처리후 사용

7. 공업용수 1급 : 전처리등을 거친 고도의 정수처리후 사용
8. 공업용수 2급 : 약품처리등 고도의 정수처리후 사용
9. 공업용수 3급 : 특수한 정수처리후 사용 정수처리후 사용
10. 생활환경보전 : 국민의 일상생활에 불쾌감을 주지 아니할 정도

나) 호소

구분	등급	이용목적별 적용대상	기준						
			수소이온농도 (PH)	화학적 산소요구량 (COD) (mg/l)	부유물질량 (SS) (mg/l)	용존산소량 (DO) (mg/l)	대장균군수 (MPN/100ml)	총인 T-P (mg/l)	총질소 T-N (mg/l)
생활환경	I	상수원수1급 자연환경보전	6.5-6.8	1이하	1이하	7.5이상	50이하	0.010 이하	0.200 이하
	II	상수원수2급 수산용수1급 수영용수	6.5-6.8	3이하	5이하	5이상	1,000 이하	0.030 이하	0.400 이하
	III	상수원수3급 수산용수2급 공업용수1급	6.5-6.8	6이하	15이하	5이상	5,000 이하	0.050 이하	0.600 이하
	IV	공업용수2급 농업용수	6.0-8.5	8이하	15이하	2이상	-	0.100 이하	1.0 이하
	V	공업용수3급 생활환경보전	6.0-8.5	10이하	쓰레기 등이 떠 있지 아니 할것	2이상	-	0.150 이하	1.5 이하

구분	등급	기준
사람의 건강 보호	전수역	카드뮴(CD) : 0.01mg/l이하, 비소(As) : 0.05mg/l이하, 시안(CN) : 검출되어서는 안됨, 수은(Hg) : 검출되어서는 안됨, 유기인 : 검출되어서는 안됨, 연(Pb) : 0.1mg/l이하, 6가크롬(Cr) : 0.05mg/l이하, 포리크로리네이티드비페닐(PCB) : 검출 되어서는 안됨, 음이온 계면활성제(ABS) : 0.5mg/l 이하

비교 : 1.총인, 총질소의 경우 총인에 대한 총질소의 농도 비율이 7미만인 경우에는

총인의 기준은 적용하지 아니하며, 그 비율이 16이상일 경우에는 총질소의 기준을 적용하지 아니한다.

2. 수산용수 1급 : 빈부수성수역의 수산생물용
3. 자연환경보전 : 자연경관등의 환경보전물용
4. 상수원수 1급 : 여과등에 의한 간이정수처리후 사용
5. 상수원수 2급 : 침전여과등에 의한 일반적 정수처리후 사용
6. 상수원수 3급 : 전처리등을 거친 고도의 정수처리후 사용
7. 공업용수 1급 : 전처리등을 거친 고도의 정수처리후 사용
8. 공업용수 2급 : 약품처리등 고도의 정수처리후 사용
9. 공업용수 3급 : 특수한 정수처리후 사용
10. 생활환경보전 : 국민의 일상생활에 불쾌감을 주지 아니할 정도

다) 지하수

지하수 환경기준항목 및 수질기준은 수도법 제14조에 의한 음용수의 수질기준등에 관한 규칙 제2조 및 별표 1을 적용한다. 다만, 환경처장관이 고시하는 지역 및 항목은 적용하지 아니한다.

라) 해역

등급	기준								
	수소이온농도(PH)	화학적 산소요(COD)(mg/l)	용존 산소량(DO)(mg/l)	부유 물질량(SS)(mg/l)	대장균군수(MPN/100ml	노말헥산추출물질(유분)(mg/l)	총질소(mg/l)	총인(mg/l)	무기물질등(mg/l)
I	7.8－8.3	1이하	포화율 95이상	10이하	200이하	검출되어서는 안됨	0.05 이하	0.007 이하	6가크롬(Cr) : 0.5이하 비소(AS) : 0.05이하 카드뮴(Cd) : 0.01이하
II	6.5－8.5	2이하	포화율 80이상	25이하	1,000 이하	〃	0.1 이하	0.015 이하	

등급	기준								
III	6.5-6.8	6이하	포화율 80이상	-	-	-	0.02 이하	0.03 이하	연(Pb) : 0.1이하 아연(Zn) : 0.1이하 구리(Cu) : 0.02이하 시안(CN), 유기인, 수은(Hg), 포리크로리네이 티드비페닐(PCB) : 검출 되어서는 안됨

비고 : 1. DO를 농도로 표시하는 경우에는 등급 I은 6mg/l, 등급 II와 등급 III은 5mg/l 이상이어야 한다.
2. 등급 I은 수산생물의 서식, 양식 및 산란에 적합한 수질을 말한다.
3. 등급 II은 해수욕 등 해양에서의 관광 및 여가선용과 등급 I의 수산생물에 적합한 수질을 말한다.
4. 등급 III은 공업용수, 선박의 정박등 기타 용도로 이용되는 수질을 말한다.
5. 총 질소는 NO_2-N, NO_3-N, NH_3-N의 합계를 말한다.
6. 총인은 PO_4-P의 형태를 말한다.

라) 環境基準의 維持方案

환경파괴는 일시적이나 한번 파괴된 환경은 이를 회복하는데 막대한 비용이 수반되거나 회복이 불가능한 경우가 많다. 물론 국민의 기본적 생활 수요를 충족시켜주기 위하여 지속적인 경제성장은 불가피하다. 그러나 성장만을 강조할 경우 자칫하면 삶의 생활터전 자체를 상실할 수도 있다. 따라서, 成長과 保全의 調和를 위하여 국가발전 수준에 상응하는 환경보전 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 노력을 경주해야 하는 것은 당연하다 할 것이다.

환경보전 목표인 환경기준을 유지하기 위하여는 다음과 같은 前提가 요구된다. ①政府의 환경대책에 대한 姿勢와 行政能力의 擴充이다. 환경법에 나타난 정부의 환경대책에 대한 자세는 적극적이고도 종합적이다. 그러나 이 자세가 환경처만의 자세로 그치고만다면 관계부처간의 종합적, 유기적인 노력을 필요로 하는 환경대책은 실효를 거둘 수 없게 된다. 그리고 최근에 개발된 전문화된 제도들을 효율적으로 운용할 수 있는 인적, 물적 행정능력이 확보되어 있지 못하면 환경보전대책의 성공적인 추진은 어렵게 된다. ②환경보전을 위한 財政的 基盤造成이다. 환경규제의 수단이 확보되어 있더라도 이를 뒷받침해 줄만한 예산 및 기금의 확보가 없으면 환경정책은 실효화 될 수 없다. ③環境關係科學技術의 開發이다. 환경기준의 성공적인 유지, 확보를 위하여는 오염제거방지기술의 개발, 조사연구, 자료분석, 전문요원의 양성·훈련을 위한 체제가 정비되지 않으면 아니된다. ④全國的인 汚染實態의 基礎 調査이다. 환경기준의 유지, 확보를 위하여는 전국적인 오염실태가 조사되어 계속적인 자료확보가 없으면 아니된다. ⑤企業의 協力과 能力의 擴充이다. 환경법은 법적 규제의 수단을 확충하면서도 우리나라 기업의 태반을 차지하는 중소기업의 능력을 도외시하고 있다. 따라서, 기업의 위축없이 오염억제를 유도하는 제도의 대폭적인 확충이 요구되며 무엇보다도 기업의 적극적이고 자발적인 오염방지의 의지가 환경보전에 기여하는 바가 클 것이다. ⑥國民들의 環境意識의 提高이다. 일반국민들의 환경의식 여하가 결국 환경대책 성패의 관건이 된다. 비록 환경대책의 수립, 시행에 있어 정부 주도적 유형을 취하는 개발도상국에 있어서도 국민들의 환경 문제에 대한 올바른 인식의 확립없이는 환경대책의 성공적인 추진을 보장받기 어렵다.

4. 環境保全基本施策

환경보전기본시책은 환경보전에 대한 중장기 비전을 제시하고, 환경오염상황을 상시측정하여 특별종합대책의 수립 및 영향권별 환경관리등 주요한 시책내용을 의미한다.

가) 環境保全 綜合計劃

1) 環境保全 長期綜合計劃

환경처장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 환경보전위원회의 심의를 거쳐 환경보전 장기종합계획을 매10년마다 수립하여야 하며 수립된 장기종합계획은 국무회의의 심의를 거쳐 확정하도록 하였다.(법제12조)

이는 그동안 우리나라가 개발위주의 정책에 치중한 나머지 각종 환경오염문제가 야기됨에 따라, 장기적이고 체계적으로 대응하기 위하여 마련된 제도라고 할 수 있다.

종래 환경문제에 대한 대처방안은 배출업소에 대한 지도·점검등 對症療法的이고 事後管理的인 분야에 중점을 두어 왔다. 그러나 경제규모가 확대되고 국민의 소득 수준이 향상됨에 따라 공업단지, 주택개발, 레저, 위락시설등 개발수요가 폭증하고 있는 추세이다. 이에따라 환경문제도 광역적, 전국적으로 확산되고 오염물질 또한 악성화 되고 있기 때문에 경제개발에 상응하는 환경보전체제가 필요하게 되었다.

環境保全長期綜合計劃은 환경보전을 위한 범정부적인 의지를 결집하여 환경문제에 巨視的이고 根源的으로 對處하기 위한 制度라는 점에서 의의가 매우 큰 것이다.

長期計劃의 內容에는

① 인구·산업·경제·토지 및 해양의 이용등 환경변화 여건에 관한 사항

② 환경오염도 및 오염물질배출양의 예측과 환경오염이 생태계에 미치는 영향등 환경질의 변화 전망

③ 자연환경의 현황 및 전망

④ 환경보전 목표의 설정과 이의 달성을 위한 단계별 대책 및 사업계획

⑤ 사업의 시행에 소요되는 비용의 산정 및 재원조달 방법이 포함되어야 하며(법제13조), 관계중앙행정기관의 장은 장기계획의 시행을 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.(법제14조)

2) 中期綜合計劃

환경처장관은 장기종합계획의 효율적 추진을 위하여 3년 이상 5년 이내의

단위로 환경보전에 관한 중기종합계획을 수립하여야 한다.(동법 시행령 제4조)

또한 수립된 중기계획을 경제·사회적 여건에 맞도록 每年 年間計劃을 수립하여야 하며, 년도별 투자실적 및 환경시책 추진상황을 파악하여 계획 수립시 반영하여야 하고 관계기관에서는 이를 각종 행정계획의 수립, 예산등 재정계획 수립에 반영하여야 할 것이다.

나) 環境汚染調査

환경대책을 수립하는데 있어 가장 중요한 과제중의 하나는 환경오염 현황을 정확히 파악하는 것이다. 환경오염상황의 정확한 파악은 환경대책을 수립하는데 가장 기초적인 데이타가 되기 때문이다.

환경정책기본법 제15조에서 정부는 環境汚染狀況을 상시 조사하고 환경오염 조사를 적정하게 실시하기 위하여 環境汚染의 常時測定體制(Environmental Monitoring Network)를 운용하도록 하고있으며, 서울특별시장, 직할시장, 도지사도 당해 관할구역안의 오염실태를 파악하기 위한 측정망을 설치할 수 있도록 하고 있다.

환경오염상시측정은 환경처 산하의 6개 지방환경청과 시·도 보건환경연구소에서 실시하고 있다.

大氣汚染度를 측정하기 위하여 전국 주요 도시에 自動測定網을 설치·운영하고 있으며, 대기중의 SO_2, NOx, O_3, CO, HC및 총부유분진(TSP : Total Suspended Particulate)의 6개 항목과 강우중의 酸度(Acidity)를 측정하고 있다.

또한 水質測定은 1990년 현재 전국 665개 지점에 대하여 매월 1회 실시하고 있고 해양오염도에 대하여는 분기 1회 실시하고 있다.

다) 國際協力 및 環境科學技術振興

오늘날 地球環境問題가 심각하게 대두되면서부터 이를 해결하기 위한 국제적 노력에서는 선진국과 개발국간에 환경훼손에 대한 책임과 그 회복을 위한 노력의 배분문제가 빠지지 않고 거론되고 있다. 또한 몬트리올의정서와 같은 국제환경 규약에서는 그 이행력을 확보하기 위하여 環境問題와 通商問題를 連繫시켜 지구환경보호를 명분으로 한 經濟的 規制를 동반하고 있다.

이와같이 선진국의 책임, 개도국에 대한 지원, 자연자원의 자주적 이용, 환경관련 기술의 이전등의 문제를 놓고 세계는 또다른 남북관계를 형성하여 가고 있는바, 우리나라는 선진국과 저개발국 사이의 신흥공업국으로서 그 입장이 애매한 경우가 많다. 경제적, 기술적 능력이 아직은 미미한 우리의 현실에서 國際環境規約加入등 지구환경보호 노력에 동참하는 데에는 개발산업의 타격이 수반되고 있으나 국제사회에서 신흥공업국의 위치에 걸맞는 역할을 담당할 것이 요구되고 있다. 이에 따라 環境政策基本法 제17조에서 "정부는 국제협력을 통하여 환경정보 및 기술을 교류하고 전문인력을 양성하며 환경보전을 위한 국제적인 노력에 적극 참여하여야 한다"고 규정하고 국제적인 환경문제에 적극 대응하도록 하고 있다. 아울러 정부는 실험, 조사, 연구, 기술개발 및 전문인력 양성등 환경과 과학기술의 진흥에 필요한 시책을 강구토록 하고 있다.(동법 제18조)

라) 特別綜合對策 樹立

공업단지등 환경오염원이 밀집되어 있는 지역은 개별적인 배출규제 조치만으로는 환경기준의 달성이 어려운 경우가 있을 뿐아니라 오염현상의 다양화, 심각화 현상에 따라 각종 유해물질의 배출로 인체와 주변환경에 치명적인 위해를 미치는 사례가 허다하다.

이와같이 環境汚染이 현저한 地域이나 自然生態係의 變化가 특히 憂慮되는 地域에 대하여는 배출규제외에 토지이용규제, 시설입지규제등 종합적인 대책을 강구하지 않으면 안된다. 이를 위하여 마련된 제도가 特別綜合對策制度이다.

環境政策基本法 제22조 제1항에서 "환경처장관은 환경의 오염 또는 자연생태계의 변화가 현저하거나 현저하게 될 우려가 있는 지역을 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사와 협의하여 환경보전을 위한 特別對策地域으로 지정·고시하고 당해 지역안의 환경보전을 위한 종합대책을 수립하여 관할 시·도지사에게 이를 시행하게 할 수 있다"라고 규정하여 특별종합대책 수립의 근거를 마련하고 있으며, 동조 제2항에서는 특별대책지역내의 환경개선을 위하여 필요한 경우에 한하여 그 지역내의 土地利用과 施設設置를 제한할 수 있도록 하고 있다.

그러나 토지이용, 시설설치의 제한은 국민의 재산권 행사에 중대한 제한을 가져오는 조치이기 때문에 그 범위를 한정하고 있다. 즉, 동 지역내 토지이용등의

제한은 ①環境基準을 초과하여 국민의 건강과 생물의 생육 및 재산에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정될 때, ②自然環境의 毁損으로 원상회복이 불가능해지거나 자연생태계가 심하게 파괴될 우려가 있다고 인정될 때, ③토양 또는 수역이 特定水質有害物質에 의하여 심하게 오염되었을 때로 제한하고 있으며, 토지이용과 시설설치를 제한할 때는 그 제한의 대상, 내용, 기간, 방법등을 고시하여야 한다.

현재 특별대책지역으로 지정된 곳은 대기오염이 우려되는 蔚山地域과 수도권 및 중부권의 상수원으로 이용되고 있는 八堂湖와 大淸湖 유역이 있다.

마) 影響圈別 環境管理

환경문제는 다른 문제와는 달리 문제상호간 또는 오염물질 상호간의 상승작용, 오염 및 피해의 광역성, 오염으로부터 피해 발생시까지의 시차성, 범세계적 공공성등의 특성을 갖는다.

이러한 복합적이고 다양한 특성들 때문에 환경문제의 해결에는 地域的 限界나 技術的 定型이 있을 수 없게 된다.

예를들면, 강원도 춘천시의 생활하수가 서울을 비롯한 수도권 주민의 식수원인 팔당댐을 오염시키고 대구시의 금호강 오염으로 하류수질을 오염시킬 경우 原因者 負擔原則(Polluter Pays Principle)에 의하여 대구시가 하수처리장을 설치하여 수질을 정화하더라도 그 대책은 대구시민이 아닌 하류지역 주민에게 돌아가게 된다. 이와같은 이유로 환경문제는 행정구역을 초월한 廣域的 管理의 必要性이 대두되게 된다.

따라서 환경정책기본법 제23조에서 환경처장관은 환경오염의 상황을 파악하고 그 방지대책을 강구하기 위하여 大氣汚染의 影響圈別 地域 및 水質汚染의 水系別 地域등에 대한 환경의 영향권별 관리를 하도록 하고 있다.

아울러 영향권별 관리를 위하여 필요한 경우에는 대기오염의 영향권별 지역 또는 수질오염의 수계별 지역을 영향권별 환경관리지역으로 지정할 수 있으며, 영향권별 환경관리 대책에 관한 사항을 심의하기 위하여 영향권별관리위원회를 둘 수 있다.(동법 시행령 제6조)

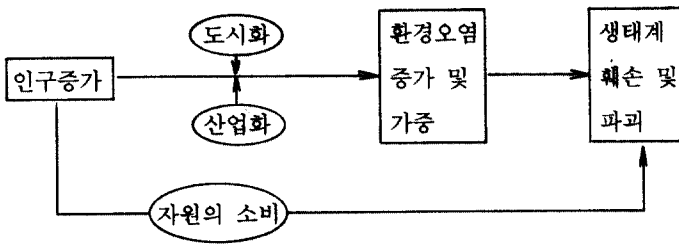
현재 환경영향권별관리를 위하여 서울圈, 釜山圈, 光州圈, 大邱圈, 大田圈, 原

州圈 6개 권역으로 구분하고, 여기에 6개 地方環境廳을 설치·운영하고 있다.

5. 環境影響評價

가) 環境影響評價의 意義

인구의 증가, 산업의 발달과 이들의 일정지역 집중은 과다한 토지공간의 확보, 오염량의 증가등을 수반하게 되기 때문에 자연훼손과 환경오염은 불가피하게 되는데 이러한 피해의 원인인 인구, 산업등의 증가 및 집단화가 거대화 되어감에 따라 지역적으로는 環境容量을 超過하게 되는 현상까지 나타나게 되었고, 궁극적으로는 自然生態系의 破壞로 까지 진전하고 있는것이 현실이다.



따라서 환경오염에 대한 관리가 종래의 衛生的 槪念 또는 環境汚染 防止施設的 次元이 아니라 환경오염원인에 대한 국가의 계획적인 통제 및 관리하에 다루어질 필요성이 대두 되었다. 이러한 통제, 관리의 수단으로써 國土計劃등과 對等한 次元의 環境保全計劃의 樹立이 필요하게 되었고, 국토계획의 하위 실행계획에 대하여도 대응적 地域環境管理計의 수행이 요구되었다.

그러나 이러한 계획과정에서 제시된 각종 유형의 개별입지는 국가 또는 지역경제등의 활성화 및 환경보전적인 배려등이 포괄적으로 고려되어야 할 사항이지만, 당해 개발계획으로 인하여 당해 지역은 물론 주변지역에 대한 환경상의 영향등이 객관적으로 규명되지 않기 때문에 이로 인한 자연훼손 또는 환경오염피해를 야기시키게 되는 문제가 발생되고 있다.

이러한 관점에서 환경오염의 통제·관리 수단에서가 아닌 開發과 環境保全의 調和를 객관적으로 규명할 수 있는 새로운 제도적 장치를 필요로 하게 되었으며,

그 장치가 바로 환경영향평가제도인 것이다.

환경영향평가제도가 최초로 도입된 것은 미국이다. 1969년에 제정된 미국의 國家環境政策法(National Environmental Policy Act : NEPA)제102조에서는 인간환경의 질에 중대한 영향을 미치는 계획이나 결정을 함에 있어서는 자연과학, 사회과학및 환경디자인 기술을 종합적으로 사용하여 구체적인 보고서를 제출하도록 명시하였는바, 이것이 환경영향평가제도의 효시이다.[19]

유엔環境計劃(UNEP)은 환경영향평가를 "인간활동이 환경변화를 유발할 염려가 있는 경우 이에 대해서 어떻게 하는 것이 좋은가를 평가하고 결정하기 위한 행동이라고 정의하고 있다. 일반적으로 말해서 환경에 중대한 영향을 미치게 될 개발계획등 사업의 환경영향을 검토·분석하고 평가하여, 그 부정적 영향을 제거하거나 감소시킬 수 있는 방법을 모색하는 제도라고 할 수 있다.[20] 즉, 환경영향평가란 각종 사업 실시로 인하여 환경오염의 발생, 자연환경의 파괴등 환경상 위해를 주지 않도록 계획의 입안 단계에서 그것이 환경에 미치는 영향의 내용이나 정도, 환경파괴의 방지책, 대안의 검토등을 행하는 것을 말한다고 할 수 있다.[21]

이러한 환경영향평가제도의 目的은 사업의 입안 단계에서 환경에 미치는 요인에 대하여 사업자가 미리 배려하도록 하고, 이해관계에 있는 주민의 의견을 사업계획의 결정과정에 최대한 반영케 함으로써 環境的으로 健全하고 持續可能한 開發(Environmentally Sound and Sustainable Development)을 위한 수단으

---

19) NEPA 제102조의 내용은 이상돈, 환경정책법(1985), 참조.

20) 구연창, 전게서 pp. 320－321.

R. W. Findley & D.A.Farber, Environmental Law(West Publishig Co. 1983), pp. 21－52.

21) 환경영향평가서 작성에 관한 규정(환경처고시 제91-30호)에서는 "환경영향평가란 환경에 영향을 미칠 수 있는 개발사업의 계획을 수립함에 있어 그 사업이 환경에 미칠 영향을 미리 예측·평가하여 환경에의 영향을 저감시킬 수 있는 여러가지 대안을 비교·검토하여 환경보전의 관점에서 경제적, 기술적 상황을 감안한 최선의 안을 선택하는 것"이라고 정의하고 있다.

로서의 역할을 하도록 하는데 있다.

나) 外國의 環境影響評價制度

1) 美國

수질과 대기오염의 규제에 관한 특별법을 포함한 환경문제를 다루는 주요 연방법이 지난 '60, '70년대에 집중적으로 통과 되었는데 가장 중요한 법률은 1969년에 미 공법 91-190호로 제정된 國家環境政策法이다. 이 법은 1970년 1월 1일 부터 효력이 발생하였으며, 이 법의 제정과 함께 환경영향평가제도가 도입되었다.

뒤이어 제정된 시행령격인 環境委員會(Council on Environmental Quality, CEQ)指針에 환경영향평가에 대한 구체적인 내용들이 포함되었다.

국가환경정책법 제102조는 환경영향평가와 관련된 내용으로 되어 있는데, 첫째로 모든 연방행정기관는 인간환경에 영향을 끼칠 수 있는 계획이나 정책결정과정에 있어서는 체계적이며 綜合科學的인 接近方法을 사용하여 자연과학, 사회과학 및 환경설계분야가 모두 참여할 수 있도록 규정하고 있으며, 둘째로 모든 연방행정기관는 정책결정과정에서 경제적, 기술적인 고려는 물론, 정량화하기 곤란한 요소를 포함하고 있는 環境의 快適性과 價値도 적절하게 종합적으로 고려할 수 있는 방법과 절차를 파악하고 개발하도록 규정하고 있다. 이것은 여러가지의 환경평가방법을 개발하도록 자극을 주었다. 세째는 環境影響評價書作成의 요건과 포함되어야 할 기본적 사항들을 제시하고 있다. 또, 모든 연방정부기관은 그 소관의 입법제안이나 기타 환경의 질에 크게 영향을 끼칠 주요 연방정부의 사업을 건의할 때에는 다음과 같은 사항에 대한 구체적인 평가서를 제출하도록 규정하고 있다. 즉,

①제안된 사업의 환경영향

②그 사업이 시행될 경우 불가피하게 초래될 환경에 대한 악영향

③제안된 사업에 대한 대안

④단기적이고 국부적인 인간환경의 이용과 장기적인 생산성의 유지 및 증대와의 상호관계

⑤그 사업이 집행되는 경우, 제안된 사업으로 야기될 수 있는 원상회복과 재이용이 불가능한 자원의 이용이다.

연방정부사업 이외에 각 주에서는 주 환경정책법(SEPA, State Environmental Policy Act)을 제정하여 주 사업에 대해서 환경영향평가를 실시하고 있다.

2) 日本

일본은 환경영향평가실시를 위한 기본법이 아직 제정되어 있지 않다. 일본정부가 環境影響評價法案을 1981년에 이미 국회에 제출하고 있지만 정당과 경제계등의 반대로 아직까지 이 법안이 통과되지 못하고 있다.

국가가 시행하고 있는 사업이나 국가가 지원하고 있는 사업에 관계되는 관계법을 개정하거나 별도의 評價指針을 마련하여 환경영향평가를 실시하고, 또한 대부분의 사업은 1972년 日本閣議가 결의한 "各種 公共事業에 있어서의 環境保全對策에 관한 각의요해"에 따라 환경평가를 실시하고 있는 한편, 항만법, 공유수면매립법, 공장입지법 등을 일부 개정하고 瀨戶縣 내해 環境保全特別措置法을 제정하여 중요 항만계획이나 공유수면매립계획을 수립할 때에는 이들 계획에 대한 환경영향평가를 실시하여 오고 있다. 지방자치단체에서는 환경영향평가에 관한 條例나 요강등을 제정하여 개발사업에 대한 환경영향평가를 실시하고 있다.

1977년 환경영향평가조례로 제정, 시행하고 있는 川崎市를 시발로 하여 1978년에 북해도, 1980년에 동경도가 조례를 제정하여 환경영향평가제도를 실시하고 있고, 기타 시도 독자적인 환경영향평가 요강을 제정, 시행하고 있다.

최근에 중앙정부의 경우, 각의에서 1984년에 "環境影響評價實行"을 결정했고 국가정부관련의 대규모 사업에 대해 환경영향평가를 수행하기 위한 일정한 규칙으로서 "環境影響評價를 위한 實行體系"를 정했다.

지방정부의 경우에는 1988년 7월에 절차상의 제도에 관한 법령과 절차를 위한 지침을 공포했다.

3) 캐나다

캐나다는 1970년 이후 연방정부, 주정부, 민간부문에서 환경평가를 합리적인

사업계획의 수립이나 의사결정 과정에서 고려하여야 할 주요 요소로서 받아들이기 시작함으로써 이 평가제도에 많은 성장과 변화를 가져왔다. 캐나다 정부는 환경영향 평가제도의 정착과 발전을 위한 새로운 정책을 추진했고, 연방정부는 물론 各 州政府에서도 環境評價法을 제정하여 이에 따른 새로운 기구와 조직을 만들었으며 환경평가 절차에 관한 각종 지침 등 관계규정을 제정하였다.

이 제도는 현재 모든 정부기관은 물론 개인기업에 까지도 확대, 실시되고 있다. 聯邦政府의 사업과 활동에 대한 환경영향평가의 실시는 1973년 내각의 결의사항에 기초를 두고 있는데 이 결의에서는 환경부내에 연방 環境影響評價事務所를 설치하여 환경부장관 책임하에 이 제도를 실시토록 하고 있다.

연방정부의 환경영향평가제도 실시에 이어 1975년 온타리오(Ontario) 州政府가 環境評價法(Environmental Assessment Act)을 최초로 제정하였고, 1978년에는 퀘백(Quebec)주가 環境質法(Environmental Quality Act)을 개정하여 환경평가규정을 신설하였으며, 1980년에는 사스카췌원(Saskatchewan)주와 뉴화운드랜드(Newfoundland)주가 環境評價法을 제정하였다. 그러나 현재 기타 주에서는 환경관리법등 기존의 법체계내에서 환경평가를 실시하고 있다.

다) 現行 環境影響評價制度

1) 環境影響評價 對象事業

환경영향평가 대상사업은 나라에 따라 달리하고 있는데 그 예로서 개발사업만을 대상(한국, 프랑스, 태국, 일본, 독일 등)으로 하거나 개발사업외에도 계획, 정책, 법령제정, 인·허가등 까지를 평가대상(미국)으로 하기도 한다.

우리나라는 평가대상을 개발사업으로 하되, 제도시행의 어려운 점을 감안하여 초기 단계에서는 우선 중앙행정기관이 시행하는 대규모 공공개발사업에 한하여 제한적으로 시행하여 왔으며, 시행경험이 축적되고 관련기능이 제고되어 감에 따라 점차 이 제도의 시행범위를 확대하여왔다.

1977년 제정된 環境保全法 제5조에는 "事前協議"라는 제목하에 환경보전에 영향을 미치는 사업의 계획을 수립하고자 할 때는 행정기관의 장은 보사부장관과 미리 협의하도록 하였으며, 1979년 1차 개정시에 동법 제5조를 "環境影響評價

및 協議"로 하면서 평가대상과 절차를 보다 구체화 하였으나, 평가에 대한 인식의 미흡으로 그 시행을 미루어 오다가 환경청이 발족된 이듬해인 1981년 1월 부터 환경영향평가를 실시하게 되었다.

그후 1986년 12월 동법을 개정하여 평가대상 사업범위를 종래 공공사업으로 한정하던 것을 11개 民間開發事業까지 포함시키도록 하였으며, 환경정책기본법의 제정과 함께 제26조에서는 대상사업범위를 도시개발, 산업입지 및 공단조성, 에너지개발, 도로건설등 15개로 확대하였다.

〈환경영향평가 대상사업〉

구 분	환경보전 법제정 ('77.12)	1차 개정 (법'79.12)	2차 개정 (법81.12) (령80.8)	3차 개정 (령83.4)	4차 개정 (법86.12)	환경정책 기본법 및 시행령 ('91.2.2 시행)
대 상 사업수	3	6	10	11	11	15
법률에서 정한 사 업	· 도시의 개발 · 산업입지 조성 · 에너지 개발	· 도시의 개발 · 산업입지 및 공업 단지조성 · 에너지 개발 · 도로건설 · 수자원 개발 · 공업항 건설	좌 동	좌 동	좌 동	· 도시의 개발 · 산업입지 및 공업단지조성 · 에너지 개발 · 도시의 개발 · 도로의 건설 · 수자원 개발 · 항만건설
대통령령에서 정한 사업			· 철도의 건설 · 공항의 건설	좌 동	좌 동	· 철도의 건설 · 공항의 건설 · 하천의 이용 및 개발

구 분	환경보전 법제정 ('77.12)	1차 개정 (법'79.12)	2차 개정 (법81.12) (령80.8)	3차 개정 (령83.4)	4차 개정 (법86.12)	환경정책 기본법 및 시행령 ('91.2.2 시행)
			· 매립 및 개간사업 · 아파트 지구개발	· 관광단지개발		· 매립 및 개간사업 · 관광단지의 개발 · 체육시설의 설치 · 산지의 개발 · 특정지역의 개발 · 폐기물처리시설의 설치
사업주체	· 행정기관	· 행정기관	· 행정기관 · 공공단체 · 정부투자기관		· 행정기관 · 공공단체 · 정부투자기관 · 민간인	좌 동

2) 環境影響評價의 主體

한편 환경영향평가 주체는 동법 제26조에서 정하고 있는 "환경보전에 영향을 미치는 사업을 하고자 하는 자"이다. 이러한 사업자는 사업계획안과 그 사업이 환경에 미치게 될 영향의 예측 및 평가에 관한 서류 즉, 환경영향평가서를 작성, 환경처장관에게 협의를 요청하도록 하고 있다.(동법 제26조 제1항) 다만, 사업자가 환경영향평가서를 작성함에 있어서는 국·공립연구기관, 정부출연 연구기관등 평가 능력이 있다고 환경처장관이 지정, 고시하는 자로 하여금 대행하게 할 수 있다.(동법 제26조 제3항)

평가서의 작성은 사업자 즉, 사업계획을 입안하는 자가 하여야 본래의 목적에 부합되는 것이나 대부분의 사업자는 환경영향평가시행에 필요한 환경전문인력을

확보하고 있지 못하고 있는 실정이므로 이러한 현실적 여건을 고려하여 부득이 평가서의 작성능력을 구비한 외부 연구기관 또는 기술용역업체등에게 의뢰할 수 있도록 하는 제도적인 장치마련이 필요로 하게 되었고, 이러한 評價代行者 指定은 현재 우리나라만이 시행하고 있는 제도중의 하나이다.

그러나 이러한 평가대행자지정의 근본취지와는 다르게 사업자는 환경영향평가과정없이 사업계획만 수립하고 계획에 대하여 평가대행자가 책임지고 작성하는 것으로 잘못 인식하고 있는 경향이 있는데 어디까지나 평가대행자란 사업자가 사업계획수립을 위한 환경영향평가를 실시하는 동안 필요로 하는 전문기술을 제공하는 補助者에 불과한 것이며, 현행 제도에 따른다면 評價書 作成主體는 당해 사업자라고 하겠다.

3) 環境影響評價書 作成

환경영향평가서는 평가서 초안과 최종평가서로 구분하여 작성한다.

評價書 草案에는 ①사업개요 ②환경현황 조사내용 ③환경에 미치는 영향분석 ④환경에 미치는 영향의 저감 방안에 관한 일반적인 사항이 포함되어야 하며,[22] 대상사업의 시행으로 인하여 예상되는 주민의 생활환경 및 재산상의 환경오염 피해등에 관한 사항을 중점적으로 분석, 평가한 내용을 포함하여야 한다.[23]

평가서는 과학적 사실에 근거를 두고 객관적, 논리적으로 작성하여야 하며, 이를 위하여 자연과학, 사회과학, 응용과학등이 종합적으로 활용되어야 한다.[24]

또한, 주민 의견수렴에 관한 내용과 지역개황, 환경현황조사, 영향예측 및 분석, 대안의 비교, 저감대책등이 수립되어야 한다.

4) 住民意見의 收斂

종전의 제도운영에 있어서는 환경영향평가서의 작성과정에서 평가서 초안을 작성하여 공개하지 않고 계획이 구체화된 단계에서 최종평가서를 1회에 한하여

22)환경영향평가서 작성 등에 관한 규정(환경처고시 제91-30호) 제8조.

23)동 제9조.

24)동 제14조.

작성한 결과, 계획의 조성 및 변경이 곤란하고 계획수립 초기에 지역주민등의 입장이 고려되지 않아 현지성이 결여되거나 주민의사에 반하여 사업을 시행하므로 사업추진과정에서 주민의 반대에 부딪치거나 불신을 초래하는 등 환경영향평가의 實效性 問題가 제기되어 왔었다.

새로운 환경영향평가제도에서는 이점을 개선하여 환경영향평가서 초안을 작성하여 지역주민에게 공개한 후 주민의견을 수렴한 最終評價書를 작성·제출토록 하였다.

이에따라 환경문제에 대한 지역주민의 이해관계를 사전에 조정할 수 있는 토대가 마련되었으며 결과적으로 환경영향평가서에 포함된 환경관련대책들의 이행여부에 社會的인 拘束力이 부여되게 될 것으로 보인다. 또한 구체적인 내용의 의사를 반영함으로써 현실성 있는 최종평가서의 작성이 가능하도록 제도적 틀을 마련하였다.

구체적 절차를 살펴보면[25] 評價書 草案에는 환경에 미치는 영향의 분석, 그 저감방안에 관한 일반적인 사항이 반드시 포함되어야 하며 사업자는 작성된 평가서 초안을 관할시장, 군수, 구청장과 환경처장관, 사업주관행정기관의 장등 관계 행정기관의 장에게 제출하여야 하고, 관할 시장, 군수, 구청장은 평가서 초안이 접수된 날로부터 7일 이내에 사업개요, 공람장소 및 공람기간등을 2개 이상의 지방일간지에 공고하고 평가서 초안을 20일 이상 지역주민등에게 공람하여야 하도록 하고 있다.

또한, 關係行政機關의 장은 평가서 초안이 접수된 날로부터 30일 이내, 지역주민등은 공람기간 만료일로 부터 15일 이내에 당해사업의 시행으로 인하여 예상되는 주민의 생활환경 및 재산상의 환경오염피해와 그 감소방안등의 의견을 관할 군수, 구청장에게 통보 또는 제출할 수 있으며, 관할 시장과 협의하여 공청회 또는 설명회를 개최하여 지역주민등의 의견을 들을 수 있도록 하였다.

사업자는 이와 같은 과정을 거쳐 수렴된 의견을 최종 환경영향평가서에 포함하도록 하여야 하며, 반영되지 아니한 의견에 대하여는 그 사유를 환경영향

25) 환경처, 환경영향평가제도 운영에 관한 세부시행지침, 1991. 2, pp. 10－14.

평가서에 명시하도록 하고 있다.

5) 環境影響評價 協議 要請時期

환경영향평가는 그 사업에 관한 기본적인 결정이 이루어지기 이전에 시행되어야 하는데, 이는 환경영향평가가 사업계획과 상호 밀접하게 연계, 수행되어 그 결과에 따라 사업계획이 수립되어야 하기 때문이다. 사업계획이 수립, 확정된 다음에 시행되는 환경영향평가는 사업지연, 비용 및 노력의 추가 소요외에 환경영향평가를 사업계획의 정당화를 위한 要式行爲로 전락시키게 되므로 평가협의시기는 매우 중요한 의미를 갖고 있는 것이다.

環境政策基本法 제26조 제1항에서는 "미리 환경처장관에게 요청"하도록 하고 있다. 여기서 "미리"란 일반적으로 事業의 基本計劃 樹立以前을 의미한다고 할수 있다. 사업별 구체적인 협의 요청시기는 동법 시행령 제10조에서 대상사업별로 자세히 정하고 있다.

6) 環境影響評價書의 檢討

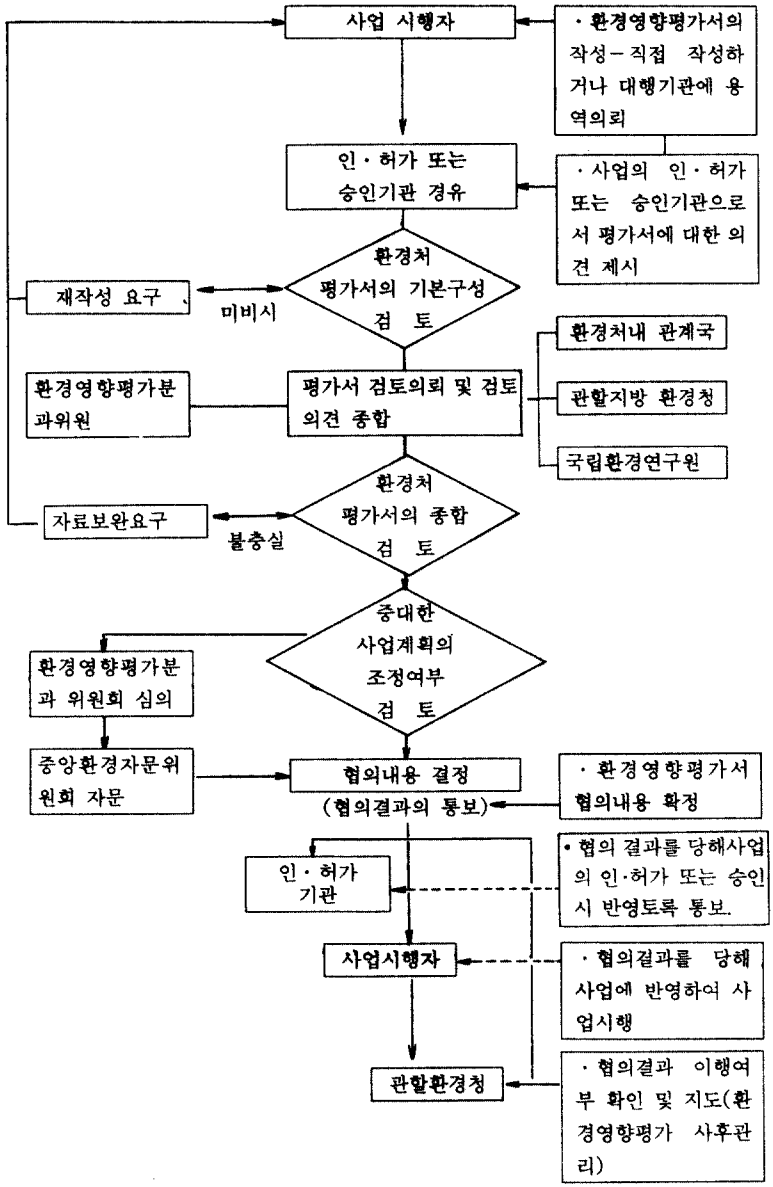
대상사업의 시행주체가 되는 사업시행자는 환경영향평가서를 작성하여 환경처장관에게 협의를 요청하여야 하는데, 환경처장관은 환경영향평가서를 검토한 후 그 사업이 환경보전에 현저한 지장을 초래할 위험이 있어 사업계획의 조정이 필요하다고 인정할 때에는 中央環境保全諮問委員會의 諮問을 받아 事業計劃의 調整 및 補完등을 요청할 수 있고, 이 경우 당해 인·허가기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 그 협의 결과가 당해사업에 반영되도록 조치를 취하도록 되어 있다.

7) 環境影響評價 事後管理

환경처장관은 환경영향평가에 대한 협의 내용의 이행여부를 조사·확인하여야 하며, 조사·확인결과 사업자가 환경영향평가에 대한 협의 내용을 이행하지 아니하였다고 인정하는 때에는 관계행정기관의 장에게 是正을 위한 必要한 措置를 할 것을 요청하도록 하고 있다.(환경정책기본법 제28조)

협의내용 미이행 사업자에 대하여는 이행을 촉구하여야 하며 履行促求에도 불구하고 협의내용이 이행되지 아니한 때에는 당해사업의 관계행정기관의 장에게

〈그림〉 環境影響評價 協議 節次圖



事業의 一時中止등 필요한 조치를 할 것을 요청하여야 한다.(동법 시행령 제14조)

이러한 환경영향평가 事後管理의 전제로서 협의내용의 불명확성 및 불합리성을 사전에 제거하기 위한 이의신청제도를 도입하였고, 협의내용을 통보받은 날로부터 30일이내에 그 履行計劃書를 작성·제출토록 하였으며, 협의 완료후 사업계획의 변경에 탄력적으로 대처하기 위하여 再協議 制度를 명문화하였으며, 협의요청 또는 협의중인 대상사업의 事前工事 施行을 禁止하는 규정을 두고 있다.

V. 結 語

사실 環境立法은 그동안 괄목할만한 변화를 가져왔다.

1990년 종래의 環境保全法을 폐지하고 環境政策基本法과 대기, 수질, 소음, 진동등 분야별로 개별법화 한 것은 개발과 보전의 조화를 도모하는 한편 환경행정의 전문화를 도모하기 위하여 한층 진일보한 것 이라고 볼 수 있다. 더구나 1991년 12월 環境改善費用負擔法이 제정되어 범정부적인 환경개선 계획수립을 제도화 하고 環境改善 사업에 소요되는 투자재원의 조달을 위하여 오염물질을 다량 배출하며 환경오염의 직접적인 원인이 되는 시설물과 경유 자동차등에 대하여 환경개선 부담금을 부과토록 함으로써 앞으로 환경투자 활성화에 크게 기여할 것으로 기대된다.

또한 自然生態系保全을 위한 보전지역의 지정, 야생동식물 보호, 자연환경 개선지역의 지정 및 개선등 자연환경을 체계적, 효율적으로 보전관리 할 수 있도록 한 自然環境保全法이 제정된 것은 환경행정이 종래 대기, 수질, 소음, 진동 오염원의 사후관리 제거기능 중심에서 개발과 보전의 조화 차원으로 도약하고 있음을 의미한다고 할 수 있다.

그러나 현행 法制는 대부분 규제중심에 그치고 있는 경향이 있는바 앞으로 規制中心의 法制에서 技術開發, 投資支援, 시민참여의 활성화등 참여와 지원을 강화하는 방향으로 보완되어야 할 것이다.